Gouvernement du Canada | Government of Canada

L'EAU POTABLE ET LES EAUX USÉES DANS LES COLLECTIVITÉS DES PREMIÈRES NATIONS

Document de travail :

Séances d'engagement pour l'élaboration d'un cadre législatif relatif à l'eau potable et aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations

Hiver 2009

Canada

Table des matières

I.	Introduction	2
II.	Sommaire	3
III.	Objectif des séances d'engagement	5
IV.	Contexte	7
V.	Portée éventuelle du cadre législatif	11
VI.	Éléments possibles d'un cadre législatif	14
VII.	Rôles et responsabilités actuels	20
VIII.	Conformité	23
IX.	Questions à considérer	27
X.	Foire aux questions	31
XI.	Autres commentaires / Coordonnées	38
XII.	Notes	39

I. Introduction

Le présent document de travail s'adresse aux participants qui prendront part aux prochaines séances d'engagement. Ces séances d'engagement s'inscrivent dans le cadre d'un processus de consultation qui mènera à l'élaboration d'un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. On espère que l'information contenue dans ce document de travail sera utile aux participants et les aidera à se préparer aux séances. Si certains participants souhaitent présenter des observations par écrit, le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) les acceptera lors des séances d'engagement et par courriel, télécopieur ou par la poste, et ce, jusqu'au 17 avril 2009 (veuillez vous reporter à la section « Autres commentaires / Coordonnées » pour obtenir de plus amples détails).

Le site d'information relatif au processus de consultation est disponible en ligne : www.ainc-inac.gc.ca/enr/wtr/h2o/index-fra.asp

Ce site offrira un complément d'information au sujet des séances d'engagement et facilitera l'accès aux rapports pertinents et aux sites traitant de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations (y compris la version électronique du document de travail). On y trouvera également les coordonnées et les observations écrites (se reporter à la section « Autres commentaires / Coordonnées » pour obtenir de plus amples détails).

Alors que ce document de travail traite des éléments proposés pour élaborer un cadre législatif (tels que la portée, l'accréditation des opérateurs, etc.) et des mesures de conformité, veuillez noter que ce document sert uniquement de matériel de référence qui permettra d'étayer les débats et discussions qui auront lieu dans le cadre des séances d'engagement. Les rétroactions et les commentaires de tous les participants à ces séances seront incorporés aux procès-verbaux des séances et pris en compte dans le rapport qui sera présenté au ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits dans les recommandations qui lui seront formulées.

II. Sommaire

L'approvisionnement en eau potable salubre et le traitement efficace des eaux usées sont critiques pour assurer la santé et la sécurité des Premières nations, ainsi que la protection des sources d'eau sur les terres des Premières nations. Même si des lois sur l'eau potable et les eaux usées ont été élaborés dans les provinces et les territoires, il n'existe actuellement aucune loi sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. C'est pour cette raison que les Affaires indiennes et du Nord Canada désirent travailler de concert avec les Premières nations pour établir un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

Au printemps et à l'été 2008, AINC a rencontré les organisations des Premières nations et les représentants des provinces et des territoires. L'objectif de ces séances était de partager de l'information, ainsi que de se préparer adéquatement afin que les séances d'engagement prévues pour l'hiver 2009 soient enrichissantes et couronnées de succès. Plusieurs représentants d'organisations des Premières nations, des provinces et des territoires ont fourni une rétroaction positive et ont démontré un intérêt à participer aux séances d'engagement à venir.

Dès l'hiver 2009, AINC entamera un processus d'engagement qui mènera à l'élaboration d'un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Ces séances d'engagement seront tenues auprès des Premières nations, des organisations régionales des Premières nations, ainsi que des représentants des provinces et des territoires.

D'autres activités découleront de ces consultations, notamment :

- L'élaboration d'un rapport sur les séances d'engagement à l'intention du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits

- La création d'une législation habilitante qui permettra l'élaboration de règlements; et

- Le dépôt du projet de loi et son adoption au Parlement.

Les participants aux séances d'engagement seront encouragés à discuter et à exprimer leur point de vue concernant l'option privilégiée du gouvernement fédéral, soit d'incorporer par renvoi (reproduire) les règlements provinciaux ou territoriaux, et de les adapter, s'il y a lieu, aux besoins des collectivités des Premières nations. AINC demandera aux Premières nations, aux organisations régionales des Premières nations, ainsi qu'aux représentants des provinces et des territoires, de proposer des solutions et de formuler des recommandations

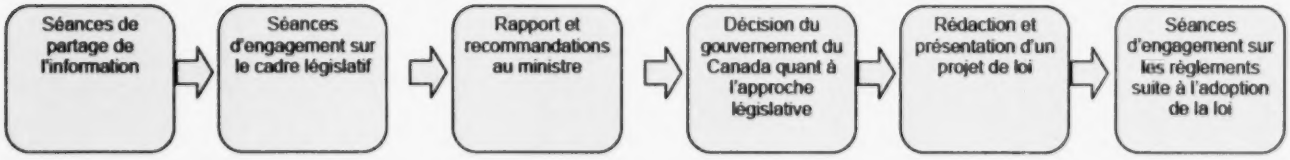
sur la meilleure manière de combler les lacunes réglementaires qui existent actuellement en matière d'eau potable et d'eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Les conseils et les connaissances traditionnelles transmis par les aînés et les autres participants au sujet de l'eau potable et des eaux usées seront également pris en considération.

Au terme des séances, le ministre recevra un rapport sur les consultations. Ce rapport contiendra un résumé des opinions exprimées par les participants lors des séances de consultation, ainsi que leurs commentaires écrits. On tiendra compte de ce rapport lors de l'élaboration du projet de loi.

Une fois que la loi sera élaborée et adoptée par le Parlement, AINC consultera de nouveau les Premières nations, les organisations régionales des Premières nations et les représentants des provinces et des territoires sur l'élaboration et la mise en œuvre des règlements fédéraux. Cette autre ronde d'engagement s'échelonnera vraisemblablement sur plusieurs années. On prévoit que les Premières nations joueront un rôle dans toutes les étapes du processus de consultation.

La coordination et la mise en œuvre de chaque activité varieront en fonction des résultats des consultations et des décisions prises par le gouvernement du Canada.

Processus législatif proposé



III. Objectif des séances d'engagement

L'objectif des séances d'engagement est d'obtenir le point de vue des Premières nations, des organisations régionales des Premières nations et des représentants des provinces et des territoires sur l'approche privilégiée du gouvernement fédéral d'incorporer par renvoi (reproduire) les règlements provinciaux ou territoriaux, et en les adaptant, s'il y a lieu, afin de répondre aux besoins des collectivités des Premières nations. Il s'agit de l'une des trois options viables en matière de réglementation proposées par le groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations.

AINC demandera aux Premières nations, aux organisations régionales des Premières nations et aux représentants des provinces et des territoires de proposer des solutions et de formuler des recommandations sur la meilleure manière de combler les lacunes réglementaires qui existent actuellement en matière d'eau potable et d'eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Les conseils et les connaissances traditionnelles reçus par les aînés et les autres participants au sujet de l'eau potable et des eaux usées seront également pris en considération.

Un dialogue ouvert entre tous les participants (y compris les Premières nations, les organisations régionales des Premières nations, les représentants des provinces et des territoires, ainsi que les représentants du gouvernement fédéral), présents aux séances d'engagement permettra à ceux-ci de discuter des éléments d'un cadre législatif fédéral proposé sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Les éléments suivants pourraient être inclus :

- le processus pour interjeter appel des décisions réglementaires;
- la conformité (les aspects de la promotion et de la mise en application des règlements);
- les approbations de la conception des installations;
- la planification et réponse en situation d'urgence;
- la surveillance;
- les réseaux d'alimentation en eau sans canalisation;
- la santé et sécurité au travail;
- les permis d'exploitation des réseaux d'alimentation et de traitement en eau potable et des installations de traitement des eaux usées;
- l'accréditation des opérateurs;
- l'acquisition, la construction et la mise en service;
- les rapports;
- les rôles et les responsabilités;
- la protection des sources d'eau;
- les vérifications par une tierce partie;
- le prélèvement et l'utilisation de l'eau;
- les puits et les installations septiques à usage individuel.

Rapport remis au ministre

L'autre objectif des séances d'engagement est de faire en sorte que le ministre reçoive des conseils clairs sur l'approche proposée, ainsi que des conseils sur des éléments précis d'un cadre législatif fédéral proposé (tels que la portée, les rôles et responsabilités, la conformité, etc.). Le tout prendra la forme d'un rapport au ministre, qui sera pris en compte lors de l'élaboration de la loi.

IV. Contexte

APERÇU

En 2005, la commissaire à l'environnement et au développement durable (du Bureau du vérificateur général) a déclaré et recommandé que : *« Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation avec les Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation sur l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. »*

En mars 2006, le gouvernement fédéral a lancé un plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations (plan d'action) afin d'aborder les problèmes les plus urgents liés à la qualité de l'eau dans les réserves, d'établir des normes nationales applicables à l'exploitation des installations de traitement des eaux et d'assurer la formation obligatoire de tous les opérateurs d'installations de traitement des eaux. Dans le cadre de ce plan d'action, on a créé un groupe d'experts ayant pour mandat de suggérer diverses options pour l'élaboration d'un cadre législatif convenable.

Le groupe d'experts

Le groupe d'experts a tenu, durant l'été 2006, des audiences publiques un peu partout au pays, a écouté plus de 110 présentateurs invités et a reçu plus de deux douzaines d'observations écrites. Au nombre des présentateurs, on comptait des représentants de 39 collectivités des Premières nations, de 31 organisations des Premières nations, de divers ministères provinciaux et territoriaux, d'organismes du secteur privé, d'autres ministères fédéraux, etc.

À la fin des audiences publiques, le groupe d'experts a réalisé un rapport contenant une analyse comparative des options pour l'élaboration d'un cadre législatif. En décembre 2006, le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* fut déposé à la Chambre des communes. Dans son rapport, le groupe d'experts cerna cinq options possibles pour la création d'un cadre législatif visant à assurer la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations :

- utiliser les régimes provinciaux actuels à titre de « lois d'application générale »;
- adopter des règlements par la promulgation de décrets en vertu des lois fédérales actuelles;
- édicter une nouvelle loi fédérale établissant des normes et des exigences

fédérales homogènes;

- édicter une nouvelle loi fédérale renvoyant aux régimes de réglementation provinciaux en vigueur (incorporer par renvoi des règlements provinciaux ou territoriaux); ou

- Les Premières nations pourraient élaborer des principes de droit coutumier qui seraient par la suite intégrés dans une nouvelle loi fédérale.

Selon le groupe d'experts, uniquement les trois dernières options sont viables.

Pour de plus amples renseignements sur le groupe d'experts, veuillez vous rendre à :

www.eps-sdw.qc.ca

Le rapport du Comité sénatorial

Le 5 juin 2007, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a rendu public son rapport intitulé « *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations* ».

Dans ce rapport, le Comité a appuyé les témoignages de l'Assemblée des Premières nations et du groupe d'experts, qui réclament que le financement nécessaire pour répondre à tous les besoins en matière de ressources des collectivités des Premières nations relativement à l'approvisionnement en eau potable sécuritaire soit affecté par AINC, et que cela devrait être une condition préalable à la législation. Le Comité est également préoccupé par le fait qu'AINC aille de l'avant avec une approche législative à laquelle les Premières nations vont probablement s'opposer et que cela pourrait entraîner l'élaboration d'un ensemble de règlements et de normes disparates à la grandeur du pays (ce qui veut dire que les régimes de réglementation risquent de varier d'une province et d'un territoire à l'autre). Le Comité estime qu'il n'a pas obtenu l'assurance qu'AINC songe à mener des consultations complètes, comme le groupe d'experts l'avait recommandé.

Dans ce rapport, le Comité sénatorial a formulé les recommandations suivantes :

RECOMMANDATION n° 1 : Qu'AINC effectue une évaluation indépendante des besoins en biens durables et en ressources humaines de chacune des collectivités des Premières nations.

RECOMMANDATION n° 2 : Qu'AINC entreprenne un processus de consultation complet auprès des collectivités des Premières nations et de leurs organisations concernant les options législatives, dans le but d'élaborer de manière conjointe une telle loi.

En réponse à la Recommandation n° 1, AINC évaluera les besoins en biens durables et en ressources humaines de chacune des collectivités des Premières nations en effectuant une évaluation technique nationale des réseaux d'alimentation et de traitement en eau potable et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations. On prévoit que cette évaluation aura une durée de dix-huit mois et qu'elle sera complétée à l'automne 2010.

En réponse à la Recommandation n° 2, AINC mènera un processus de d'engagement qui donnera lieu à l'élaboration d'un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Les séances d'engagement auprès des Premières nations, des organisations régionales des Premières nations et des représentants des provinces et territoires débuteront à l'hiver 2009.

Pour visualiser le rapport, veuillez vous rendre à :

http://www.parl.gc.ca/39/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/abor-f/rep-f/rep08jun07-f.htm

Budget 2008

Dans son budget de 2008, le gouvernement du Canada s'est engagé à investir, au cours des deux prochaines années, plus de 330 millions de dollars afin d'améliorer l'accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations. En avril 2008, le gouvernement a annoncé que ce montant irait au *Plan d'action pour la gestion de l'eau potable et des eaux usées des Premières nations*. Dans le cadre de cet engagement, il s'est engagé à entreprendre des consultations auprès des Premières nations et des gouvernements provinciaux et territoriaux sur l'élaboration d'une loi visant à surveiller la qualité de l'eau dans les réserves.

Pour visualiser cet engagement budgétaire, veuillez vous rendre à :

http://www.budget.gc.ca/2008/plan/chap4a-fra.asp

Consultations sur la *Proposition de cadre réglementaire sur les eaux usées (octobre 2007)* tenues par Environnement Canada

De l'automne 2007 à l'hiver 2008, Environnement Canada a consulté les Premières nations et d'autres parties intéressées afin d'obtenir leur point de vue concernant une proposition de cadre réglementaire sur les eaux usées, y compris les nouveaux règlements sur les effluents d'eaux usées qui seront élaborés en vertu de la *Loi sur les pêches* actuellement en vigueur. Ces nouveaux règlements fédéraux proposés s'appliqueront à toutes les installations d'eaux usées au Canada, y compris celles retrouvées dans les collectivités autochtones. Environnement Canada examine tous les commentaires reçus des

Premières nations et des autres parties intéressées en vue de produire un projet réglementaire à publier dans la partie I de la *Gazette du Canada*, en 2009 (date précise à confirmer).

Pour visualiser la *Proposition de cadre réglementaire sur les eaux usées (octobre 2007)* d'Environnement Canada, veuillez vous rendre à :

http://www.ec.gc.ca/eu-ww

Les séances de partage de l'information

AINC a tenu, au printemps et à l'été 2008, des séances de partage de l'information auprès des organisations régionales des Premières nations, des collègues régionaux d'AINC et des représentants des provinces et des territoires. L'objectif de ces séances était de partager l'information et de se préparer adéquatement afin que les séances d'engagement prévues à l'hiver 2009 soient enrichissantes et couronnées de succès. Plusieurs organisations régionales des Premières nations et représentants des provinces et des territoires ont fourni une rétroaction positive et ont démontré un intérêt à participer aux séances d'engagement à venir.

V. Portée éventuelle du cadre législatif

Lacune législative et réglementaire actuelle

Même si des règlements provinciaux et territoriaux visant à assurer la salubrité de l'eau potable et la qualité des eaux usées ont été élaborés dans l'ensemble des provinces et la plupart des territoires, il n'existe actuellement aucun règlement fédéral sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations* (le Protocole) définit des normes claires pour la conception, l'exploitation et l'entretien des réseaux d'alimentation en eau potable et les installations, mais aucune législation n'en assure la conformité[1].

Les avantages d'établir un régime de réglementation fédéral pour les collectivités des Premières nations

La législation comporte plusieurs avantages manifestes. Un cadre législatif bien conçu et géré pour l'eau potable permettra tout d'abord de protéger la santé publique en réduisant les risques de contraction de maladies hydriques, notamment chez les enfants et les aînés. La loi s'avère également très efficace pour définir clairement les rôles, responsabilités et pouvoirs de tous les acteurs clés. La législation sera entre autres l'option privilégiée si on a besoin d'un fondement juridique pour assurer la conformité.

La portée d'un cadre législatif fédéral

Selon le groupe d'experts, la législation devrait s'appliquer à tous les éléments des réseaux d'alimentation en eau potable et des eaux usées, y compris le traitement et la distribution de l'eau potable, ainsi que la collecte, le traitement et le rejet des eaux usées. Tous ces éléments seraient compris dans le cadre législatif proposé d'AINC, à l'exception du rejet des effluents d'eaux usées puisque ce dernier aspect sera considéré par les règlements élaborés par Environnement Canada en vertu de la *Loi sur les pêches* actuellement en vigueur.

---

[1] Des protocoles similaires pour les eaux usées et les systèmes décentralisés (sur le site) ont été rédigés par AINC et ont été partagés avec les experts techniques des Premières nations lors des trois ateliers qui ont eu lieu à l'automne 2008. Le but de ces ateliers était de passer en revue les protocoles pour les eaux usées et les systèmes décentralisés (sur le site), ainsi que de mettre à jour le protocole actuel pour l'eau potable.

L'approche proposée par le gouvernement fédéral

L'approche proposée par le gouvernement fédéral d'incorporer par renvoi les règlements provinciaux ou territoriaux, en les adaptant, s'il y a lieu, afin de répondre aux besoins des collectivités des Premières nations permettrait au gouvernement du Canada d'élaborer des règlements fédéraux, dans chaque province et territoire, qui sont comparables aux règlements en vigueur en matière d'eau potable et d'eaux usées dans cette province ou territoire. Cependant, puisque la plupart des règlements provinciaux ou territoriaux ne prennent pas en compte les petites collectivités ou les collectivités rurales ou éloignées, le gouvernement fédéral aura besoin d'ajouter des dispositions convenables, qui ne font actuellement pas partie des règlements provinciaux ou territoriaux, aux règlements fédéraux. À titre d'exemple, il faudrait prévoir une disposition relative aux réservoirs ou citernes (qui ne font d'ordinaire pas partie des règlements provinciaux ou territoriaux) aux règlements fédéraux, puisque l'eau dans les petites collectivités ou les collectivités rurales ou éloignées est souvent distribuée par camion-citerne et entreposée dans des réservoirs ou citernes (individuels ou communautaires).

Il convient de mentionner que l'incorporation par renvoi de règlements provinciaux ou territoriaux n'aurait pas pour effet d'enlever des pouvoirs aux provinces, aux territoires ou aux Premières nations ni de leur en conférer. Elle aurait plutôt pour effet de créer une législation fédérale conforme à celles des provinces et territoires.

Les avantages de l'approche proposée par le gouvernement fédéral

Les règlements fédéraux pris en vertu de la loi proposée, qui seraient fondés sur l'incorporation par renvoi (reproduction) des règlements provinciaux ou territoriaux, assureraient l'approvisionnement en eau potable salubre et les services adéquats reliés aux eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Cela assurerait la comparabilité à un régime familier en vigueur.

La création d'un environnement législatif semblable entre les collectivités des Premières nations et les collectivités hors réserve au sein d'une même province ou d'un même territoire offre plusieurs avantages. Tout d'abord, il est juste, parce qu'il fournit le même niveau de protection en matière de santé publique que les ordres de gouvernement avoisinants. En second lieu, il offre la possibilité d'une collaboration accrue et plus conforme entre les collectivités des Premières nations et les municipalités pour la prestation des services en matière d'eau potable et d'eaux usées, que ce soit pour : le partage des réseaux ou des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées, les possibilités de formation pour les gens des Premières nations sur divers aspects de la distribution de l'eau potable, la possibilité d'embaucher des entrepreneurs opérant hors réserve qui sont familiers avec le régime législatif ou régime de réglementation, ou pour favoriser la rentabilité par des économies d'échelle.

Enfin, un environnement législatif semblable assurerait une base commune qui permettrait d'évaluer l'efficacité de l'exploitation, de la conception et de l'entretien des réseaux ou des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations. En retour, cela rassurerait le public et les opérateurs d'installations de traitement de l'eau dans les collectivités des Premières nations.

Ce cadre proposé fournirait aux collectivités des Premières nations des normes réglementées en matière d'eau potable et d'eaux usées qui seraient comparables aux normes imposées hors réserve. Le gouvernement fédéral reconnaît que plusieurs provinces disposent depuis longtemps d'une législation et du savoir-faire pour assurer la qualité et la salubrité de l'eau à l'extérieur des réserves et, comme on l'a mentionné ci-dessus, un nouveau cadre fédéral se fonderait sur ces régimes et, si nécessaire, modifierait les règlements provinciaux ou territoriaux dupliqués. Cela procurerait une certaine flexibilité, puisque les règlements fédéraux varieraient d'une province et d'un territoire à l'autre. Cette approche donnerait aussi la possibilité aux gouvernements provinciaux, territoriaux, municipaux et des Premières nations de prêter main-forte dans la prestation de services d'alimentation en eau potable et de traitement des eaux usées aux collectivités des Premières nations.

VI. Éléments possibles d'un cadre législatif

Le rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations dresse la liste d'éléments particuliers d'un cadre législatif qui, selon le groupe d'experts, devraient s'appliquer aux Premières nations.

En se fondant sur ce rapport, la liste suivante d'éléments potentiels a été dressée. Ces éléments s'appliqueraient à un cadre législatif sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

Il convient de noter qu'une fois que la loi proposée sera adoptée par le Parlement, d'autres séances d'engagement auront lieu auprès des Premières nations, des organisations régionales des Premières nations et des représentants des provinces et des territoires concernant l'élaboration et la mise en œuvre des règlements fédéraux. Cette autre ronde d'engagement s'échelonnera vraisemblablement sur plusieurs années. On prévoit que les Premières nations joueront un rôle dans toutes les étapes du processus de consultation.

Il est prévu que cette liste d'éléments serve de base de discussion lors des séances d'engagement. Voici les éléments proposés :

1) Processus pour interjeter appel des décisions réglementaires

Des tribunaux administratifs ont été mis sur pied en Alberta, en Colombie-Britannique et en Ontario pour interjeter appel des autorisations, ordonnances ou sanctions administratives. Les appels peuvent être déposés par la collectivité réglementée ou par d'autres parties visées par les décisions prises par l'organisme de réglementation. Considérés comme des organismes quasi judiciaires, ces tribunaux fournissent un mécanisme qui assure un processus de vérifications et de bilan qui se prête à la participation appropriée de la population aux prises de décisions réglementaires.

2) Conformité

Le gouvernement fédéral travaillera avec les collectivités des Premières nations afin de les aider à renforcer leur capacité de se conformer aux nouvelles exigences réglementaires.

À l'heure actuelle, c'est l'Ontario qui dispose du programme le plus complet pour les inspections, les enquêtes et les poursuites relatives aux installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. D'autres provinces ont défini de façon plus ou moins détaillée leurs compétences en matière d'inspection. Il faudra accorder une attention particulière aux meilleures façons d'assurer la

conformité aux règlements dans les collectivités des Premières nations de façon à mettre l'accent sur la prévention plutôt que sur les pénalités.

3) Approbations de la conception des installations

Au Canada, la plupart des ordres de gouvernement exigent que la conception des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées soit approuvée, et plusieurs concepts de base découlent d'approches détaillées élaborées par l'*Environmental Protection Agency* des États-Unis sur la réglementation du traitement de l'eau potable et des eaux usées. L'Alberta a publié des normes de conception approfondies pour orienter son processus d'approbation. Au Canada, la plupart des ordres de gouvernement délivrent des permis pour la construction de réseaux pour la collecte des eaux usées, ainsi que son traitement.

4) Planification et réponse en situation d'urgence

Dans la plupart des gouvernements provinciaux, il est question de la planification des mesures d'urgence et des exigences en matière de systèmes de secours pour les services essentiels (y compris l'alimentation électrique) et pour les déversements provenant d'installations de traitement des eaux usées. L'Alberta, la Colombie-Britannique et le Manitoba ont adopté des exigences précises sur l'élaboration d'un plan d'intervention en situation d'urgence dans le domaine des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. C'est dans les circonstances les plus alarmantes qu'une définition claire des rôles et responsabilités des différents intervenants est vitale, et un régime de réglementation approprié permettra de définir ceux-ci de façon précise.

5) Surveillance

La surveillance vise à évaluer si une installation offre le rendement escompté et si elle est conforme au règlement en vigueur, le cas échéant. Dans le cas de l'eau potable, la surveillance porte sur la qualité de l'eau et le rendement du traitement, notamment les sources d'eau, le rendement du processus, l'eau traitée et la qualité des réseaux de distribution d'eau. Elle vise aussi les normes de qualité : paramètres chimiques, microbiologiques, physiques et esthétiques. Quant aux eaux usées, la surveillance porte sur les paramètres types indiquant la qualité des effluents assurée par l'installation de traitement.

La surveillance de la conformité (surveillance de l'eau potable traitée ou des effluents d'eaux usées afin de s'assurer que les normes sont respectées par rapport aux normes) est bien établie dans la majorité des régimes de réglementation provinciaux. La surveillance du rendement des processus est également requise à divers degrés pour les approbations opérationnelles des

provinces en matière de réglementation.

Pour ce qui est des paramètres de qualité pour l'eau potable, les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont publiées par le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Les ordres de gouvernement provinciaux et territoriaux diffèrent dans leur façon d'utiliser ces paramètres de qualité. Rien n'indique qu'il faut établir des paramètres différents, du moment qu'ils sont utilisés comme lignes directrices. Si tous ces paramètres pour la qualité de l'eau étaient adoptés comme normes à titre exécutoire, il faudra peut-être tenir compte de la variation pour répondre aux besoins locaux en ce qui concerne certaines valeurs, comme le total des solides dissous, qui sont plus esthétiques que sanitaires.

6) Réseaux pour la distribution de l'eau potable sans canalisation et réseaux pour la collecte des eaux usées

Dans les régions rurales à faible population, l'eau potable est souvent distribuée par camions-citernes puis entreposée dans des réservoirs ou des citernes individuels tandis que les eaux usées sont retirées des réservoirs des résidences par camions-citernes et livrées à l'installation de traitement. Le Nouveau-Brunswick, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon, le Québec et la Saskatchewan ont élaboré des règlements pour assurer la gestion de certains aspects de ces réseaux.

7) Santé et sécurité au travail

Le système d'information sur les matières dangereuses utilisé au travail, qui représente un plan complet fournissant des renseignements pour une utilisation sécuritaire des matières dangereuses sur les lieux de travail au Canada, est mis en œuvre par le biais de lois fédérales, provinciales et territoriales. La législation fédérale exige des fournisseurs/importateurs de matières dangereuses (produits « contrôlés ») de fournir les étiquettes adéquates et les fiches signalétiques comme condition à la vente et à l'importation. D'autre part, la législation sur la sécurité et la santé au travail à l'échelle provinciale et territoriale exige que les employeurs étiquettent adéquatement les produits contrôlés, qu'ils mettent à la disposition des travailleurs des fiches signalétiques et qu'ils offrent aux travailleurs de la formation pertinente sur les lieux de travail (à l'exception des lieux de travail assujettis aux lois fédérales, où les dispositions relèvent du code canadien du travail).

Les installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées, ainsi que les réseaux de distribution, posent de nombreux risques professionnels qui englobent l'utilisation de produits chimiques dangereux, le travail dans des espaces restreints et les divers risques associés à l'entretien des installations.

Tous les gouvernements provinciaux et territoriaux disposent de règlements sur la santé et la sécurité au travail qui s'appliquent à ces installations et qui devraient s'appliquer aux installations des collectivités des Premières nations.

8) Permis d'exploitation des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées

Au Canada, tous les gouvernements provinciaux exigent un permis ou une approbation pour exploiter des installations publiques de traitement de l'eau potable et des eaux usées. Les exigences en matière d'exploitation varient d'une province ou territoire à l'autre et parfois en fonction de la taille de l'installation.

9) Accréditation des opérateurs

L'accréditation des opérateurs d'installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées fait partie des exigences en matière d'exploitation à respecter. Les exigences provinciales relatives à l'accréditation comme celles de l'Alberta et de l'Ontario sont bien établies et peuvent être appuyées par des programmes de formation qui ont fait leur preuve, comme les programmes de formateurs itinérants. Les processus d'accréditation pour les régions éloignées pourraient être similaires à ceux adoptés par le Québec.

10) Acquisition, construction et mise en service

Au Canada, certains régimes de réglementation provinciaux et territoriaux ne disposent pas d'une réglementation explicite régissant l'acquisition, la construction et la mise en service des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. L'importance que revêtent ces dossiers, notamment dans les collectivités éloignées, peut toutefois commander l'élaboration de lignes directrices administratives qui accompagneraient les règlements.

11) Rapports

Les régimes de réglementation provinciaux abordent la question de la production de rapports concernant les résultats défavorables et la performance d'exploitation de façon plus ou moins détaillée. La production de rapports sur la qualité de l'eau à l'intention des consommateurs est un aspect relativement nouveau qui n'est pas clairement défini dans les régimes actuels de réglementation canadiens. Par contre, il s'agit d'un élément important de la réglementation en vigueur aux États-Unis.

Même si les provinces et les Offices des eaux assurent la surveillance de la conformité, ce sont les municipalités qui constituent d'ordinaire la plus importante source d'informations fournies dans les rapports rédigés au niveau de la province ou des Offices des eaux. Les exigences en matière de surveillance et de

production de rapports sont énoncées dans les permis ou, dans le cas de la Colombie-Britannique, dans la *Municipal Sewage Regulation* et par le biais du processus du Plan de gestion des déchets liquides.

12) Rôles et responsabilités

Tout régime de réglementation bien conçu établira avec clarté et précision les rôles et les responsabilités de toutes les parties concernées. La description des rôles et des responsabilités devrait certainement tenir compte des gouvernements des Premières nations, des Affaires indiennes et du Nord Canada, de Santé Canada, d'Environnement Canada, et de toutes autres parties concernées.

13) La protection des sources d'eau potable

Certaines provinces, y compris l'Ontario, sont actuellement dans le processus d'élaborer une loi pour la protection des sources d'eau.

14) Vérifications par une tierce partie

Il est possible d'obtenir un niveau d'assurance additionnelle que le fournisseur d'eau et l'organisme de réglementation s'acquittent efficacement de leurs responsabilités en exigeant que des vérifications soient réalisées par une tierce partie. Pour que ces vérifications soient efficaces, des normes de rendement définissant la meilleure pratique doivent être définies pour offrir un point de référence lors des vérifications. Actuellement, l'Ontario est la seule province qui travaille à l'élaboration d'un programme de vérification par une tierce partie, mais les autres provinces exigent que les fournisseurs d'eau engagent des consultants indépendants pour effectuer des évaluations techniques des installations. De façon moins officielle, l'American Water Works Association a adopté un excellent programme appelé « QualServe », qui encourage ses membres, y compris ses membres canadiens, à demander la vérification par des pairs.

15) Prélèvement et utilisation de l'eau

De nombreux ordres de gouvernement canadiens, y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique, le Manitoba, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario, ont des règlements explicites concernant le droit de prélever et d'utiliser l'eau de surface et l'eau souterraine.

16) Puits et installations septiques privées

La plupart des ordres de gouvernement disposent de règlements régissant l'alimentation en eau potable et l'évacuation des eaux usées par le biais de puits

et d'installations septiques, mais les exigences s'appliquent surtout au creusage et à la construction de ces puits et parfois à la fermeture des puits et au nettoyage des installations septiques. Des règlements assez détaillés existent en Colombie-Britannique, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Ontario, à l'Île-du-Prince-Édouard et au Québec. Selon le rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations, il n'existe pas de règlements régissant le choix de l'emplacement d'un puits basé sur une évaluation des risques et une utilisation sécuritaire, en vue de répondre à des besoins individuels d'alimentation en eau. Le choix de l'emplacement, la conception et l'entretien des citernes, des installations septiques et des champs de ruissellement ne sont pas couverts de manière appropriée, et lorsque des directives sont fournies à cet égard, elles relèvent souvent du domaine des codes de la construction.

VII. Rôles et responsabilités actuels

La prestation de services en matière d'eau potable et d'eaux usées aux collectivités des Premières nations est une responsabilité partagée entre quatre groupes :

1. ***Premières nations*** – Les conseils de bande des Premières nations ont la responsabilité de s'assurer que les installations et les réseaux d'alimentation en eau potable soient conçus, construits, entretenus et exploités conformément au *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations*. Les Premières nations ont la responsabilité du maintien de programmes efficaces d'échantillonnage, d'analyse et de production de rapports afin de contrôler en continu la qualité de l'eau potable et de procurer à leurs résidents une eau potable fiable, propre et salubre. Les Premières nations ont également la responsabilité de s'assurer que le traitement des eaux usées et la disposition des boues, qui sont générées dans les réserves, soient effectués de façon sécuritaire dans les réserves et de voir à tous les prélèvements périodiques, analyses et rapports concernant la qualité des effluents d'eaux usées.

2. ***Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC)*** – AINC verse aux Premières nations des fonds destinés à aider à financer la conception, la construction, l'amélioration, l'exploitation et l'entretien des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées. AINC coordonne également le processus d'examen des projets liés à l'infrastructure en matière d'eau potable et d'eaux usées, et revoit les propositions afin que celles-ci respectent les normes techniques, les lignes directrices et les protocoles. De plus, AINC procure de l'aide pour la formation et les services partagés entre les réserves et les municipalités par l'intermédiaire d'ententes de type municipal. AINC s'assure de la conformité au *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations*.

3. ***Santé Canada*** – Santé Canada travaille en partenariat avec les collectivités des Premières nations pour s'assurer de la mise en place de programmes de surveillance de la qualité de l'eau potable dans les collectivités au sud du 60^{e} parallèle, conformément aux *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. Ces programmes consistent notamment à recueillir des échantillons pour vérifier la qualité de l'eau potable ainsi qu'à les analyser, à examiner, à interpréter et à faire connaître les résultats obtenus. Pour renforcer les capacités communautaires en hygiène du milieu, Santé Canada aide les collectivités des Premières nations dans l'échantillonnage et l'analyse pour la contamination bactériologique de l'eau en offrant un soutien ainsi que de la formation à des responsables de la surveillance de la qualité de

l'eau potable qui vivent au sein de ces collectivités. Santé Canada analyse la qualité de l'eau potable pour détecter la contamination chimique, physique et radiologique, ainsi que pour le maintien de l'assurance de la qualité et des mesures de contrôle de la qualité. Santé Canada examine les problèmes possibles, donne des conseils et formule des recommandations aux collectivités des Premières nations et à ses partenaires fédéraux, comme le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Santé Canada participe activement à l'élaboration de programmes communautaires d'éducation et d'information sur les enjeux liés à l'eau potable. Dans les collectivités des Premières nations où les programmes d'hygiène du milieu sont transférés, la surveillance de la qualité de l'eau potable incombe aux intervenants des Premières nations. En outre, Santé Canada participe à l'examen des projets liés à l'infrastructure en matière d'eau potable et d'eaux usées du point de vue de la santé publique des Premières nations afin de déterminer si les réseaux d'aqueduc, nouveaux ou améliorés, pourront fournir de l'eau potable au robinet qui respecte les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* (dernière édition) et si les réseaux d'égout, nouveaux ou améliorés, sont conçus adéquatement pour protéger le public des risques qu'ils pourraient poser pour la santé.

4. ***Environnement Canada*** – Les rôles et les responsabilités d'Environnement Canada sont liés, notamment, à l'administration et à la mise en application des lois et des règlements fédéraux relatifs à la protection de l'environnement, ainsi qu'à la fourniture de renseignements liées aux exigences règlementaires. La réglementation fédérale en vigueur relativement au secteur des eaux usées incluent la conformité avec:

   - Les dispositions de la *Loi sur les pêches* en matière de prévention de la pollution;
   - L'*Avis requérant l'élaboration et l'exécution de plans de prévention de la pollution à l'égard des chloramines inorganiques et des eaux usées chlorées (2004)*, LCPE 1999;
   - La *Ligne directrice sur le rejet de l'ammoniac dissous dans l'eau se trouvant dans les effluents d'eaux usées (2004)*, LCPE 1999;
   - Les lignes directrices intitulées *Qualité des effluents et traitement des eaux usées des installations fédérales (1976)*.

   De l'automne 2007 à l'hiver 2008, Environnement Canada a consulté les Premières nations et autres parties intéressées, en vue d'obtenir leurs commentaires sur la Proposition de cadre réglementaire sur les effluents d'eaux usées pris en vertu de la *Loi sur les pêches* en vigueur.

   Ces règlements fédéraux proposés sur les effluents d'eaux usées s'appliqueront à toutes les installations de traitement des eaux usées au

Canada, y compris celles situées dans les collectivités autochtones. Environnement Canada considère toute l'entrée reçue des Premières nations et les autres parties intéressées pour préparer des projets de règlement pour publication dans la Gazette du Canada, pièce I en 2009 (date spécifique à confirmer).

En outre, Environnement Canada participe au processus d'évaluation environnementale requis en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

VIII. Conformité

Le continuum de la conformité

Avant que la réglementation n'entre en vigueur, le gouvernement fédéral travaillerait avec les collectivités des Premières nations afin de les aider à renforcer leur capacité de se conformer aux nouvelles exigences réglementaires.

Cette assistance pourrait englober un soutien technique et financier accordé par Affaires indiennes et du Nord Canada par le biais de diverses ententes de financement et un soutien de Santé Canada pour ce qui est d'améliorer la capacité des Premières nations dans les services d'hygiène du milieu.

Principes directeurs

Les principes généraux proposés suivants régiraient la mise en œuvre du cadre législatif proposé sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations :

- Il serait obligatoire de respecter la législation fédérale sur l'eau potable et les eaux usées dans les réserves;
- On encouragerait la conformité par la communication avec les parties touchées par les règlements fédéraux sur l'eau potable et les eaux usées dans les réserves;
- Le personnel chargé de la conformité pourrait appliquer la loi de façon juste, prévisible et cohérente. Il aurait recours à des règles, sanctions et processus solidement fondés sur la loi; et
- En cas de contraventions apparentes, la priorité des mesures d'intervention variera :
    - selon la diligence raisonnable;
    - selon le risque de dommage aux personnes et/ou;
    - si l'infraction présumée constitue ou non une récidive.

Le personnel chargé de la conformité prendrait des mesures conformes à ces principes directeurs. Le public sera invité à signaler les contraventions apparentes à la législation fédérale sur l'eau potable et les eaux usées dans les réserves.

Options pour assurer la conformité

La conformité signifie le fait de se conformer aux prescriptions de la loi et des règlements. Comme la conformité est essentielle, il s'ensuit qu'un programme de conformité bien conçu sera une priorité d'importance. L'assurance d'une

conformité efficace reposera sur une combinaison de connaissances scientifiques et techniques (c.-à-d. des inspecteurs), médicales (c.-à-d. un médecin hygiéniste), juridiques et politiques. À ce titre, un programme de conformité comporterait habituellement des activités de sensibilisation de la population et des efforts en vue de favoriser une conformité volontaire, des inspections effectuées par un organisme ou un inspecteur indépendant, de même que d'une série progressive de mesures de mise en application et d'un processus de suivi. Un mécanisme de recours indépendant visant à s'attaquer aux préoccupations liées au programme de conformité est également essentiel pour s'assurer que le programme est considéré comme juste et équitable.

Les mesures pour promouvoir la conformité pourraient comprendre :

1. la communication et la publication d'information;
2. l'éducation du public en mettant l'accent sur la prévention; et
3. la possibilité d'assistance technique.

On propose que le gouvernement fédéral, les Premières nations, les provinces et les territoires soient invités à jouer un rôle quant à l'assurance de la conformité aux règlements fédéraux proposés. On discutera de tous les scénarios de conformité possibles avec les participants lors des séances d'engagement. Ces scénarios peuvent englober entre autres :

a) la conformité assurée par un ou des regroupements indépendants de Premières nations;
b) la conformité assurée par les représentants des provinces et des territoires;
c) la conformité assurée par le gouvernement fédéral;
d) une combinaison de tous les scénarios.

a) CONFORMITÉ ASSURÉE PAR LES PREMIÈRES NATIONS

Un ou des regroupements de Premières nations pourraient avoir le choix d'assurer eux-mêmes la conformité aux règlements. Si un groupe de Premières nations ayant la capacité de mettre en œuvre la réglementation proposée accepte cette responsabilité, un protocole d'entente relatif à l'assurance de la conformité à la réglementation devrait être établi entre ces Premières nations, AINC et Santé Canada.

La gouvernance de cette organisation devrait être suffisamment indépendante des Premières nations avec des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées pour assurer la confiance et l'efficacité de n'importe quel programme de conformité qu'elle administrerait.

b) CONFORMITÉ ASSUREE PAR LES REPRÉSENTANTS DES PROVINCES ET DES TERRITOIRES

L'option proposée d'incorporer par renvoi les règlements provinciaux ou territoriaux, tout en les adaptant, instaurerait un régime de réglementation dans la collectivité d'une Première nation comparable à celui en vigueur hors réserve. Cela offrirait la possibilité que les représentants des provinces ou des territoires assurent la conformité, puisque ceux-ci possèdent l'expertise et l'expérience en matière de mise en œuvre des régimes de réglementation sur l'eau potable et les eaux usées. Les représentants d'AINC, de Santé Canada et d'Environnement Canada ainsi que ceux des Premières nations engageraient des négociations avec les provinces et les territoires en vue d'établir des accords concernant la participation des provinces ou des territoires à la mise en œuvre d'un nouveau régime fédéral de réglementation.

Il se peut que certaines collectivités des Premières nations ne soient pas réceptives à un nouveau régime de réglementation dont la conformité est assurée par les représentants des provinces ou des territoires. Une solution consisterait à encourager les Premières nations à participer au processus afin d'assurer que leur expertise et leurs connaissances traditionnelles des installations de traitement d'eau potable et des eaux usées soient mises à contribution. À titre d'exemple, la province ou le territoire pourrait établir une unité spéciale des Premières nations au sein de la structure réglementaire provinciale ou territoriale qui aurait pour principale responsabilité de voir aux inspections et à la conformité aux règlements sur les terres des Premières nations. La province ou le territoire pourrait également combler les positions de cette unité des Premières nations avec des employés autochtones.

Il faut mentionner que la conformité aux règlements par les représentants des provinces et des territoires, dans le cadre d'un accord, s'effectuerait au nom du gouvernement fédéral. Cette entente ne transfèrerait aucun pouvoir aux provinces, aux territoires ou aux collectivités des Premières nations, selon leur mandat respectif.

c) CONFORMITÉ ASSURÉE PAR LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Si les négociations achoppent avec les provinces, les territoires et le(s) regroupement(s) de Premières nations, le gouvernement fédéral assumera l'entière responsabilité de la conformité. Il est prévu qu'AINC, Santé Canada et Environnement Canada participent à la mise en œuvre du régime de réglementation sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

d) UNE COMBINAISON DE TOUS LES SCÉNARIOS

Cette option, qui pourrait varier entre chaque province ou territoire, requerrait des discussions entre les différentes parties avant de la définir plus en détail.

IX. Questions à considérer

En prévision du processus de consultation (les séances d'engagement à l'hiver 2009), nous suggérons aux participants d'examiner les questions suivantes :

Portée

1) Y a-t-il des éléments précis des règlements provinciaux ou territoriaux qui devraient, selon vous, faire l'objet de modifications pour répondre aux besoins de votre collectivité, ou des collectivités des Premières nations en général?

2) Croyez-vous que l'approche visant l'incorporation par renvoi de règlements provinciaux ou territoriaux et leur modification, s'il y a lieu, pour répondre aux besoins des collectivités des Premières nations serait faisable dans votre collectivité? Sinon, veuillez expliquer.

Éléments du cadre législatif proposé

3) Quels sont les éléments précisés dans la section « Éléments du cadre législatif proposé » qui devraient être inclus dans le cadre législatif proposé sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations ou en être exclus?

4) Croyez-vous qu'il y a d'autres éléments qui devraient être inclus dans le cadre législatif proposé sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations? Si oui, lesquels?

Conformité

5) Quel rôle devriez-vous jouer au chapitre de la conformité pour le cadre législatif fédéral proposé?

6) Croyez-vous que les provinces ou les territoires devraient assurer la conformité à la nouvelle loi fédérale? Quels en seraient, selon vous, les avantages et les inconvénients?

7) Y a-t-il d'autres options en matière de conformité qui devraient être envisagées (p. ex. la conformité assurée par le gouvernement fédéral, par des regroupements de Premières nations, etc.)? Si oui, pourquoi ces options seraient-elles meilleures?

8) Comment croyez-vous que le respect de la conformité devrait être assuré? Croyez-vous qu'on devrait donner des amendes et des pénalités à ceux qui ne sont pas en conformité à la loi? Sinon pourquoi? Que proposeriez-vous comme solution alternative?

9) Comment croyez-vous que les rôles et les responsabilités identifiés dans la section « Rôles et responsabilités actuels » devraient être modifiés une fois que la loi proposée sera en vigueur? (Veuillez baser la réponse à cette question sur la réponse donnée à la question précédente « Comment croyez-vous que le respect de la conformité devrait être assuré? »)

X. Foire aux questions

1) Pourquoi la loi est-elle nécessaire?

Même si les provinces et les territoires ont élaboré des lois sur l'eau potable et les eaux usées, il n'existe actuellement aucune loi sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Le *Protocole pour la salubrité de l'eau potable dans les communautés des Premières nations* définit des normes claires pour la conception, l'exploitation et l'entretien des réseaux et des installations de traitement de l'eau potable, mais aucune loi n'en assure la conformité avec le Protocole. En conséquence, la législation est exigée pour assurer le même niveau de santé et sécurité pour les Premières nations comme apprécié par les communautés non-autochtones.

De nouveaux règlements fédéraux pris en vertu de la loi proposée, fondée sur l'incorporation par renvoi (reproduire) des règlements provinciaux ou territoriaux, assureraient l'approvisionnement en eau potable et le traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations. Cela assurerait la comparabilité à un régime familier en vigueur, ce qui rassurerait le public et les opérateurs d'installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

La création d'un environnement réglementaire similaire entre les collectivités des Premières nations et les autres collectivités au sein d'une même province ou d'un même territoire assurerait une base commune qui permettrait d'évaluer l'efficacité de la conception, de l'exploitation et de l'entretien des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées.

2) Quelles circonstances ont mené à la présente initiative législative proposée?

En 2005, la commissaire à l'environnement et au développement durable (du Bureau du vérificateur général) a présenté un rapport et recommandé que : *« Affaires indiennes et du Nord Canada et Santé Canada, après consultation des Premières nations, devraient élaborer et mettre en œuvre une réglementation de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. Cette réglementation devrait être comparable à celle des provinces et devrait être conçue pour protéger la santé et la sécurité des membres des Premières nations. »*

En mars 2006, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits a lancé le plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des

Premières nations. Ce plan prévoyait la mise sur pied d'un groupe d'experts qui suggéreraient diverses options pour un cadre de réglementation approprié, y compris une nouvelle loi. En décembre 2006, le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* fut déposé à la Chambre des communes.

En juin 2007, le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones a publié un rapport intitulé *L'approvisionnement en eau potable sécuritaire pour les Premières nations*. Le Comité a recommandé notamment dans ce rapport qu'un processus de consultation complet soit entrepris auprès des organismes et des collectivités des Premières nations concernant les options législatives, notamment celles présentées dans le Rapport du groupe d'experts sur l'eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations, dans le but d'élaborer de manière conjointe une telle législation.

Dans son budget de 2008, le gouvernement s'est engagé à investir, au cours des deux prochaines années, plus de 330 millions de dollars afin d'améliorer l'accès à une eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations. Dans le cadre de cet engagement, il s'est engagé à entreprendre des consultations auprès des Premières nations et des gouvernements provinciaux et territoriaux sur l'élaboration d'un régime de réglementation visant à surveiller la qualité de l'eau dans les réserves.

3) Quelles sont les options législatives proposées par le groupe d'experts?

En mai 2006, le gouvernement du Canada et l'Assemblée des Premières nations ont annoncé qu'un groupe d'experts sur l'eau potable étudierait les diverses options concernant un cadre de réglementation visant les collectivités des Premières nations. Le groupe d'experts a tenu, durant l'été 2006, des audiences publiques un peu partout au pays, a écouté plus de 110 présentateurs invités et a reçu plus de deux douzaines d'observations écrites. Au nombre des présentateurs, on comptait des représentants de 39 collectivités des Premières nations, de 31 organismes des Premières nations, de divers ministères provinciaux et territoriaux, d'organismes du secteur privé, d'autres ministères fédéraux, etc.

À la fin des audiences publiques, le groupe d'experts a réalisé un rapport contenant une analyse comparative des options pour l'élaboration d'un cadre de réglementation. En décembre 2006, le *Rapport du groupe d'experts sur la salubrité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* fut déposé à la Chambre des communes (www.eps-dws.gc.ca).

Dans ce rapport, le groupe d'experts cerna cinq options possibles pour la création d'un cadre de réglementation pour les Premières nations :

- utiliser les régimes provinciaux actuels à titre de « lois d'application générale »;
- adopter des règlements par la promulgation de décrets en vertu des lois fédérales actuelles;
- édicter une nouvelle loi fédérale établissant des normes et des exigences fédérales homogènes;
- édicter une nouvelle loi fédérale renvoyant aux régimes de réglementation provinciaux en vigueur (incorporer par renvoi des règlements provinciaux ou territoriaux); ou
- les Premières nations pourraient élaborer des principes de droit coutumier qui seraient par la suite intégrés dans une nouvelle loi fédérale.

Selon le groupe d'experts, uniquement les trois dernières options sont viables.

4) Quelles sont les recommandations proposées par le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au sujet de l'approvisionnement en eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations?

Recommandation 1 :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada effectue une vérification professionnelle des installations de traitement de l'eau, de même qu'une évaluation indépendante, en collaboration avec un représentant des Premières nations, des besoins en ressources humaines et en biens durables des collectivités des Premières nations en ce qui a trait à l'approvisionnement en eau potable salubre avant que la Stratégie de gestion de l'eau des Premières nations ne vienne à échéance, en mars 2008;

Qu'au terme de l'évaluation indépendante des besoins, le Ministère consacre les fonds nécessaires pour répondre à tous les besoins en ressources des collectivités des Premières nations relativement à l'approvisionnement en eau potable salubre;

Qu'un plan complet pour la distribution des montants du fonds dédié soit terminé pour juin 2008; et

Qu'à l'achèvement du plan complet, le ministère en fournisse un exemplaire au Comité, et qu'il se présente devant lui pour faire un rapport sur le contenu du plan.

Recommandation 2 :

Que le ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada entreprenne un processus de consultation complet auprès des organismes et des collectivités des Premières nations concernant les options législatives, notamment celles présentées dans le Rapport du groupe d'experts sur l'eau potable salubre dans les collectivités des Premières nations, dans le but d'élaborer de manière conjointe une telle législation.

5) Pourquoi AINC propose-t-il l'option de l'incorporation par renvoi des règlements provinciaux ou territoriaux en les adaptant, s'il y a lieu?

L'option d'incorporer par renvoi des régimes de réglementation provinciaux ou territoriaux a été proposée parce que cette option doterait les collectivités des Premières nations d'une réglementation sur l'eau potable et les eaux usées comparable à celles qui sont en vigueur hors réserve. Le gouvernement fédéral reconnaît que plusieurs provinces et territoires possèdent depuis longtemps une législation en vigueur et une expertise visant à assurer la qualité et la fiabilité de l'eau hors réserve. Un nouveau régime fédéral de réglementation se fonderait sur les règlements provinciaux ou territoriaux en vigueur, en les adaptant, s'il y a lieu, aux besoins des collectivités des Premières nations.

6) Que signifie « incorporation par renvoi de règlements provinciaux ou territoriaux »?

L'approche proposée par le gouvernement fédéral d'incorporer par renvoi les règlements provinciaux ou territoriaux, en les adaptant, s'il y a lieu, permettrait au gouvernement fédéral d'élaborer des règlements fédéraux qui sont comparables aux régimes réglementaires provinciaux ou territoriaux, mais adaptés aux besoins des collectivités des Premières nations. Cette approche flexible permettrait au gouvernement du Canada d'édicter des règlements qui, bien qu'ils soient semblables aux régimes provinciaux ou territoriaux, conviendraient également aux circonstances particulières retrouvées dans les collectivités des Premières nations.

Il convient de mentionner que l'incorporation par renvoi de règlements provinciaux ou territoriaux n'aurait pas pour effet d'enlever des pouvoirs aux provinces, aux territoires ou aux Premières nations ni de leur en conférer. Elle aurait plutôt pour effet de créer des règlements fédéraux conformes aux régimes provinciaux et territoriaux.

7) Quels sont les avantages du régime de réglementation fédéral proposé d'incorporer par renvoi des règlements provinciaux ou territoriaux?

La création d'un environnement réglementaire similaire entre les collectivités des Premières nations et les collectivités hors réserve au sein d'une même province ou d'un même territoire offre plusieurs avantages. Tout d'abord, un environnement réglementaire similaire est juste, parce qu'il fournit le même niveau de protection en matière de santé publique que les ordres de gouvernement avoisinants, ce qui rassurerait le public et les opérateurs d'installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations puisqu'il offrirait un système harmonisé qui permettrait un environnement d'exploitation explicite. En second lieu, il offre la possibilité d'une collaboration accrue et plus conforme entre les collectivités des Premières nations et les municipalités pour la prestation des services en matière d'eau potable et d'eaux usées, que ce soit pour le partage des réseaux ou des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées, les possibilités de formation pour les gens des Premières nations sur divers aspects de la distribution de l'eau, la possibilité d'embaucher des entrepreneurs hors réserve qui sont familiers avec le régime de réglementation, ou pour favoriser la rentabilité par des économies d'échelle. En fin de compte, un environnement réglementaire similaire assurerait une base commune qui permettrait d'évaluer l'efficacité de l'exploitation, de la conception et de l'entretien des réseaux ou des installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

8) Comment la nouvelle législation s'appliquerait-elle?

La législation proposée conférerait au gouvernement fédéral le pouvoir d'édicter des règlements fédéraux sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations.

9) La réglementation fédérale proposée satisferait-elle aux besoins des collectivités des Premières nations?

Les régimes de réglementation provinciaux ou territoriaux en matière d'eau potable et d'eaux usées devront être adaptés afin de mieux répondre aux besoins des Premières nations. La loi proposée conférerait au ministre le pouvoir de modifier les règlements provinciaux ou territoriaux en vigueur, s'il y a lieu.

Notamment, la plupart des provinces et territoires n'ont prévu aucun règlement pour les petits réseaux d'alimentation en eau et l'eau transportée par camion, qui constituent pourtant les modes

d'approvisionnement en eau potable d'un grand nombre de Premières nations. La réglementation fédérale fondée sur ces régimes provinciaux ou territoriaux devra donc inclure des dispositions à cet égard.

Cette approche souple permettrait au gouvernement du Canada d'édicter des règlements qui, tout en étant semblables aux régimes provinciaux ou territoriaux, conviendront aux circonstances particulières retrouvées dans les réserves.

10) Quelle serait l'incidence de la nouvelle loi proposée sur les droits ancestraux ou issus de traités?

L'article 35 de la *Loi constitutionnelle* de 1982 protège les droits ancestraux ou issus de traités contre toute atteinte, à moins de démontrer que l'atteinte à ces droits est justifiée. Puisque la *Loi constitutionnelle* a préséance sur toutes les autres lois fédérales, les dispositions de non-dérogation, qui sont parfois incorporées aux lois, ne sont pas jugées nécessaires. De plus, les tribunaux n'ont pas statué sur l'effet de ces dispositions.

11) La loi proposée s'appliquerait-elle à l'ensemble des Premières nations?

La loi proposée s'appliquerait automatiquement à toutes les collectivités des Premières nations, y compris les collectivités assujetties à un traité, à l'exception des Premières nations autonomes assujetties à des ententes globales en matière d'autonomie gouvernementale conclues avec le gouvernement du Canada. Cependant, une Première nation autonome peut demander à être assujettie à la loi, dans le cadre d'une entente écrite avec le ministre; le cas échéant, le ministre ajoutera par décret le nom de cette Première nation à une annexe de la loi proposée.

Il convient de mentionner que cette loi visera toutes les collectivités des Premières nations au Canada (y compris au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest), mais qu'elle ne s'appliquera pas au Nunavut, qui ne possède pas de réserve des Premières nations sur son territoire.

12) Comment les Premières nations, les provinces et les territoires seront-ils intégrés dans le processus législatif proposé?

À l'hiver 2009, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et l'interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits, entreprendra une série de séances d'engagement auprès des Premières nations, des organisations régionales des Premières nations, ainsi que des représentants des provinces et des territoires.

Les participants aux séances d'engagement auront l'occasion de discuter et de formuler leur point de vue sur les éléments du cadre législatif fédéral proposé sur l'eau potable et les eaux usées dans les collectivités des Premières nations. La base de ce cadre législatif sera fondée sur l'approche proposée par le gouvernement fédéral d'incorporer par renvoi les règlements provinciaux ou territoriaux, en les adaptant, s'il y a lieu, afin de répondre aux besoins des collectivités des Premières nations.

13) De quelle façon les séances d'engagement concernant le cadre législatif proposé sur l'eau potable et les eaux usées sont-elles liées à la *Proposition de cadre réglementaire sur les eaux usées* d'Environnement Canada sur laquelle on a mené des consultations à l'automne 2007/hiver 2008?

Environnement Canada a consulté les Premières nations et autres parties intéressées, en vue d'obtenir leurs commentaires sur la Proposition de cadre réglementaire sur les effluents d'eaux usées pris en vertu de la *Loi sur les pêches* en vigueur.

Ces nouveaux règlements fédéraux proposés s'appliqueront à toutes les installations d'eaux usées au Canada, y compris celles retrouvées dans les collectivités autochtones.

XI. Autres commentaires / Coordonnées

Les participants auront jusqu'au 17 avril 2009 pour faire part à AINC de tout autre commentaire, préoccupation ou opinion sur l'approche proposée. Vous pourrez faire parvenir vos commentaires lors des séances d'engagement ou par courriel, télécopieur ou courrier à l'adresse ci-dessous. Vous pouvez également obtenir de plus amples renseignements concernant l'initiative proposée aux coordonnées suivantes :

Secteur des programmes et partenariats en matière d'éducation et développement social
Direction des infrastructures communautaires
Direction des initiatives stratégiques
Affaires indiennes et du Nord Canada
15, rue Eddy, Pièce 1415
Gatineau (QC) K1A 0H4
Tél. (sans frais) : 1-800-567-9604
Télec. : 1-866-817-3977
TTY [1] : (sans frais) : 1-866-553-0554
Adresse courriel : eau-water@ainc-inac.gc.ca

Un site Web d'information sur cette initiative se trouve à l'adresse suivante :
www.ainc-inac.gc.ca/enr/wtr/h2o/index-fra.asp

Liens supplémentaires :

Santé Canada
http://www.hc-sc.gc.ca/ewh-semt/water-eau/drink-potab/index-fra.php

Environnement Canada
http://www.ec.gc.ca/water/f_main.html

http://www.ec.gc.ca/eu-ww